

REPOSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Taraneh Aminian au nom EP –
Nos subventions servent-elles à favoriser la précarité dans les structures d'accueil de l'enfance ?
(21_INT_115)

Rappel de l'intervention parlementaire

Les contrats avec un temps de travail clairement indiqué se font toujours plus rares, notamment dans le domaine des structures d'accueil de l'enfance. Dans la pratique, les employeurs engagent de plus en plus souvent leurs employé.e.s au salaire horaire en fonction de leurs besoins économiques et ne garantissent ainsi pas un temps de travail minimal. Le revenu perçu dépend du nombre d'heures de travail effectuées et peut donc considérablement varier d'un mois à l'autre, ce qui soumet les employé.e.s à un grand stress.

Comment ces employé.e.s peuvent-ils/elles alors payer leurs charges, concilier leur vie professionnelle avec leur vie privée, planifier leur vie à long terme ?

Voici une liste non exhaustive des désagréments subis par les employé.e.s des structures d'accueil de l'enfance engagé.e.s au salaire horaire, lesquels désagréments ne sauraient être compensés par un salaire horaire supérieur:

- ils/elles perdent leurs droits aux allocations familiales ;*
- ils/elles ne perçoivent pas de salaire pendant leurs vacances quant bien même un supplément doit être ajouté au salaire horaire ;*
- le droit à une indemnisation des jours fériés n'est pas toujours garanti ;*
- si l'employeur n'a pas conclu d'assurance perte de gain en cas de maladie, ils/elles ne sont que partiellement couverts.e.s ;*
- pour une durée de travail inférieure à huit heures par semaine, ils/elles doivent souscrire une assurance-accidents auprès de leur assureur ;*
- le temps de travail doit être aussi régulier que possible. S'il varie fortement, le risque est de perdre le droit aux prestations de l'assurance chômage ;*
- ils/elles ne remplissent pas les conditions en vue d'obtenir la certification professionnelle pour adultes (article 32 OFPR).*

Force est de constater que ces contrats de travail à l'heure tendent à se banaliser et exposent les employé.e.s à la plus grande précarité. Cela n'a rien de bien étonnant dans l'économie libérale dans laquelle notre société évolue, mais c'est plus surprenant quand cette précarité est rendue possible par le fait d'institutions que l'État de Vaud subventionne. À titre d'exemple, ce type de pratique est monnaie courante dans de nombreuses structures d'accueil de l'enfance, dont la gestion est souvent confiée à des fondations, alors que les employé.e.s en constituent la force vive !

Sur son site officiel, l'État de Vaud affirme être un employeur de référence, particulièrement sensible à l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée de ses collaborateurs.trice.s. Il serait pour le moins exemplaire, à défaut d'être solidaire, que les institutions qui bénéficient des contributions de l'État aient cette même vertu à l'égard de leurs employé.e.s !

Je pose au Conseil d'État les questions suivantes :

- *Le Conseil d'État, est-il informé de ces pratiques de travail à l'heure, particulièrement dans les structures d'accueil de l'enfance ?*
- *dans le cadre de sa mission de surveillance des institutions, le Conseil d'État peut-il nous communiquer le nombre d'employé.e.s concerné.e.s par ces pratiques dans les structures d'accueil de l'enfance ?*
- *si cette pratique est avérée dans les structures d'accueil de l'enfance, existe-t-elle dans d'autres secteurs d'activités subventionnés par l'État ?*
- *le Conseil d'État, entend-il agir, et par quels moyens, afin que ces pratiques qui exposent les employé.e.s à une grande précarité ne soient plus admises dans les institutions subventionnées par l'État, particulièrement dans les structures d'accueil de l'enfance ?*

Conclusion : Souhaite développer.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

L'accueil collectif de jour des enfants dans le canton de Vaud est une activité soumise à autorisation et surveillance selon l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPE ; RS 211.222.338) et la loi cantonale sur l'accueil de jour des enfants (LAJE ; BLV 211.22). C'est l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE) qui a la charge d'appliquer ce régime d'autorisation et de surveillance, découlant également des directives cantonales pour l'accueil collectif de jour des enfants. Le but de la surveillance est en particulier de garantir un accueil de qualité qui tienne compte du bien des enfants et de leurs besoins.

Parmi les institutions d'accueil de jour autorisées et surveillées par l'OAJE, on peut distinguer celles qui sont affiliées à un réseau d'accueil de jour des enfants, et qui sont à ce titre au bénéfice d'une subvention, de celles qui ne sont pas affiliées à un réseau et ne peuvent, de ce fait, pas toucher de subventions, conformément au cadre légal. Les subventions sont allouées par la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) et sont constituées, à hauteur de 51.7% en 2020, par une contribution de l'Etat ; les ressources de la FAJE proviennent également de la contribution des employeurs vaudois (43.4% en 2020) ainsi que de la contribution sociale des communes à hauteur de CHF 5.- par habitant et par année.

Le Conseil d'Etat s'est montré soucieux que le personnel œuvrant dans les structures d'accueil de jour des enfants bénéficie de conditions de travail adaptées aux missions attendues par la LAJE. Se fondant sur l'article 62 LAJE qui invite les partenaires sociaux à négocier une convention collective, la Présidente du Conseil d'Etat a réuni les associations faïtières d'employeurs et d'employé-e-s du milieu professionnel de l'accueil de jour afin de favoriser des négociations qui ont abouti à la signature, le 8 mars 2018, de la Convention collective cantonale de travail dans le secteur de l'accueil de jour de l'enfance (CCT), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Les signataires en sont l'Association des responsables et directions d'institutions vaudoises pour l'enfance (ARDIVE), la Faïtière des réseaux d'accueil de jour des enfants du canton de Vaud (FRAJE), Avenir social-section Vaud, la Fédération vaudoise des structures d'accueil de l'enfance (FSAE) et le Syndicat des services publics (SSP Vaud). Peuvent adhérer à la CCT les structures d'accueil qui ne sont pas soumises à un statut de personnel communal ou cantonal. La FAJE soutient l'adhésion à la CCT en versant un montant de CHF 5'000.- par structure d'accueil qui déciderait d'adhérer à la convention, et ce, pendant 3 années consécutives.

Le secteur de l'accueil de jour des enfants a connu un important développement depuis 2012, puisque le nombre de places autorisées en accueil collectif est passé de 17'647 en 2012 à 30'338 en 2021 ; au vu de cette évolution, répondre aux besoins en professionnel-le-s formés constitue un point d'attention pour ce secteur. Dans un tel contexte, certaines structures d'accueil peinent en effet à recruter leurs professionnel-le-s : de bonnes conditions de travail permettent de prévenir le risque de manque de personnel. Il est de l'intérêt des employeurs de développer des politiques du personnel attractives, également au niveau des possibilités de formation professionnelle, afin d'anticiper les besoins futurs.

Réponse aux questions

Dès lors, le Conseil d'Etat peut répondre ainsi aux questions posées dans le cadre de l'interpellation :

1. *Le Conseil d'Etat, est-il informé de ces pratiques de travail à l'heure, particulièrement dans les structures d'accueil de l'enfance ?*

Le secteur de l'accueil de jour présente la particularité que les employeurs ont l'obligation de pourvoir au remplacement de chaque personne encadrante absente dans leurs équipes éducatives afin d'assurer la prise en charge des enfants, et par là même, la qualité de l'accueil prescrite par la LAJE. Cette exigence vise à garantir aux enfants accueillis un taux d'encadrement suffisant pour que leur sécurité et leurs besoins soient assurés. Cela implique pour les employeurs un travail important de gestion des ressources humaines afin d'organiser le remplacement des personnes absentes et pallier les absences dans les différents cas de figure qui peuvent subvenir au quotidien.

Cette nécessité de remplacer tout membre du personnel encadrant absent porte autant sur les absences planifiées (vacances, formations, congés maternité, etc.), que sur les situations imprévues comme les maladies de courte durée, et les remplacements de plus longue durée difficiles à planifier, comme des absences maladie dont le certificat médical est renouvelé de mois en mois.

L'OAJE effectue une surveillance du personnel des lieux d'accueil selon les dispositions des directives cantonales pour l'accueil collectif de jour, qui porte notamment sur les taux d'encadrement des enfants et sur la qualification du personnel encadrant. En vertu de la LAJE, la responsabilité de la conformité du personnel aux directives incombe aux directions pédagogiques des institutions et, *in fine*, aux employeurs. L'OAJE n'a pas de compétences formelles pour intervenir directement sur les relations contractuelles entre les salarié-e-s des institutions et leurs employeurs, qui peuvent être des communes, des associations de communes, et également des associations ou fondations. L'autorité de surveillance qu'est l'OAJE ne dispose pas de données portant sur les contrats de travail individuels du personnel assurant l'encadrement des enfants.

La recherche de personnel remplaçant, afin de pallier les différents types d'absence, constitue un défi permanent pour les directions des institutions. Selon les informations dont dispose l'OAJE, les institutions privilégient, dans la mesure du possible, l'engagement de personnel remplaçant au bénéfice d'un contrat fixe, ainsi que la sollicitation des personnes déjà sous contrat pour une augmentation temporaire de leur taux d'activité. Le recours à des personnes sous contrat présente le double avantage que ces personnes sont plus facilement mobilisables d'une part, et qu'elles présentent de meilleures garanties de continuité de l'accueil du point de vue des enfants, d'autre part.

Ainsi, ce n'est que lorsque le recours à ces personnes sous contrat n'est pas possible, compte tenu du nombre de personnes à remplacer, que le recours à des engagements à l'heure survient, afin d'assurer le bon encadrement des enfants, ainsi que la pérennité de la prestation d'accueil pour les familles.

2. *Dans le cadre de sa mission de surveillance des institutions, le Conseil d'État peut-il nous communiquer le nombre d'employé.e.s concerné.e.s par ces pratiques dans les structures d'accueil de l'enfance ?*

Comme mentionné précédemment, l'autorité de surveillance ne dispose pas de données portant sur les contrats de travail du personnel assurant l'encadrement des enfants. Les contrats de travail relèvent de la compétence exclusive des employeurs. Pour préparer la présente réponse, la FAJE, à la demande de l'OAJE, a sollicité les réseaux, qu'elle reconnaît et subventionne conformément aux dispositions de la LAJE, afin d'obtenir des données sur le nombre de contrats à l'heure et une éventuelle évolution de la situation.

Parmi les 30 réseaux reconnus par la FAJE à fin 2020, une vingtaine a été en mesure d'apporter des éléments de réponse, parfois partiels, à la question du nombre de personnes concernées par des contrats à l'heure ainsi que du nombre d'heures de travail concernées. Les autres réseaux ne disposent pas d'un système de gestion leur permettant d'isoler facilement ces données. Certains réseaux ont par ailleurs relevé qu'ils estimaient démesuré le temps à investir en vue de l'extraction de telles données, alors que leurs pratiques de salaires à l'heure sont marginales.

Dans les réponses des réseaux, il ressort que plus de la moitié ont constitué, soit à l'échelle du réseau, soit à l'échelle des institutions, des équipes de remplacement pour pallier les absences imprévisibles ; dans ces équipes de remplacement, les personnes sont au bénéfice d'un contrat à durée indéterminée (CDI) avec un taux d'occupation minimal garanti ; seules les heures de travail pour la part qui dépasse ce seuil minimal sont alors payées à l'heure. Dans la grande majorité des situations, les réseaux évoquent également le fait d'avoir recours, pour assurer les remplacements, prioritairement au personnel déjà engagé en CDI, en proposant des augmentations temporaires de taux d'activité. Les remplacements de longue durée sont organisés le plus souvent possible avec des contrats mensuels à durée déterminée. Enfin, neuf réseaux ont annoncé avoir recours, pour certains remplacements, à des personnes engagées à l'heure, sans taux d'activité minimum garanti. Ainsi, selon les informations collectées, en 2020, dans un contexte marqué par la pandémie de COVID, environ 1'270 personnes ont effectué des remplacements en étant au bénéfice d'un contrat de travail sans nombre d'heures minimal garanti, ce qui représente environ 4% du total des heures de travail réalisées dans les structures d'accueil collectif de jour.

La FAJE dispose par ailleurs du nombre d'équivalents temps plein (ETP) engagés au sein des institutions d'accueil collectif de jour affiliées à un réseau, ainsi que du total des heures de remplacements réalisées dans les institutions. Ces éléments montrent qu'environ 6.5% des heures de travail réalisées en 2020 dans les institutions d'accueil collectif, l'ont été au titre d'heures de remplacement. Ces heures de remplacement ont été assurées par environ 2'200 personnes en 2020 et concernent toutes les personnes engagées pour un remplacement, qu'il soit de longue ou courte durée ; une bonne partie de ces personnes est ainsi au bénéfice de contrat avec un nombre d'heures déterminé, principalement dans le cadre d'équipes de remplaçant-e-s et pour des remplacements de longue durée ; seule une partie de ces heures est réalisées par des personnes sans un nombre d'heures garanties. A titre de comparaison, la statistique fédérale sur les taux d'absence globaux, par

secteur d'activité, annonce un taux d'absence de 8.8% dans le secteur de la santé et de l'action sociale¹. Une part de 6.5% d'heures de remplacement apparaît donc cohérente au regard de la statistique nationale d'une part, et de la nécessité de remplacer le personnel absent dans le secteur de l'accueil de jour des enfants, d'autre part.

Enfin, au vu de la croissance de l'offre d'accueil et donc de l'augmentation du nombre des ETP dans le secteur de l'accueil de jour, on ne constate pas une augmentation de la proportion des heures de remplacement.

3. *si cette pratique est avérée dans les structures d'accueil de l'enfance, existe-t-elle dans d'autres secteurs d'activités subventionnés par l'État ?*

Il résulte d'une enquête auprès des différents départements de l'Administration cantonale vaudoise que des secteurs subventionnés par trois d'entre eux (DSAS, DIRH, DEIS) ont occasionnellement recours à des personnes travaillant à l'heure dans certaines situations spécifiques. Cette pratique existe principalement dans les domaines de la santé et des transports, ainsi que pour quelques projets : dans la majorité de ces situations, l'engagement de personnes avec un tarif horaire a pour objectif de pallier des absences ponctuelles imprévisibles afin d'assurer la pérennité des prestations.

Certains secteurs d'activités subventionnés par l'Etat de Vaud, tels que des lieux de formation ou lors de manifestations, engagent aussi des intervenants ponctuels en lien avec des projets spécifiques. Ou encore, soucieux de pouvoir assurer les prestations offertes aux usagers, certains secteurs tels que la navigation, la restauration, le tourisme ou encore la technique en période hivernale ont recours à des contrats saisonniers, payés à l'heure.

Il ressort de l'enquête mentionnée ci-dessus qu'il y a une prise de conscience de la part des institutions concernées de pouvoir offrir de bonnes conditions de travail à ces employés, et ceci même dans le cadre d'engagement de personnes à l'heure. Par exemple, certains secteurs subventionnés mènent actuellement une réflexion sur la modification des modalités d'engagement de certains intervenants sur mandat, ce qui pourrait permettre de proposer des contrats fixes. Par ailleurs, on constate que dans la mesure du possible, les mêmes conditions sont offertes aux employé-e-s que celles inscrites dans les conventions collectives de travail des secteurs concernés.

4. *le Conseil d'État, entend-il agir, et par quels moyens, afin que ces pratiques qui exposent les employé.e.s à une grande précarité ne soient plus admises dans les institutions subventionnées par l'État, particulièrement dans les structures d'accueil de l'enfance ?*

La loi du 1^{er} février 2018 sur les subventions définit les règles applicables à toutes les subventions accordées par l'Etat. Les conditions particulières apparaissent dans des lois spécifiques, chaque subvention devant reposer sur une base légale. Conformément à la LAJE, les subventions sont octroyées par la FAJE, par l'intermédiaire des réseaux qu'elle reconnaît, aux structures d'accueil de jour à but non lucratif qui sont affiliées à un réseau d'accueil de jour des enfants. La FAJE a pour sa part la compétence de fixer les critères et modalités des subventions qu'elle octroie.

Au regard de la répartition des compétences dans le secteur de l'accueil de jour des enfants, ni l'Etat ni la FAJE n'ont la compétence de déterminer les conditions d'emploi du secteur de l'accueil de jour des enfants. Cette compétence relève des employeurs ; dans le cadre de l'accueil subventionné, ce sont ainsi les communes, qui composent les réseaux d'accueil, qui ont la plus grande marge de manœuvre à cet égard.

Il apparaît que l'important développement de l'accueil de jour subventionné depuis 2012 met en lumière la nécessité, pour les institutions et les réseaux, de proposer de bonnes conditions de travail afin de parvenir à recruter le personnel formé nécessaire à l'encadrement des enfants ; dans cette perspective, il est dans l'intérêt des employeurs des institutions d'accueil de veiller à fidéliser le personnel d'encadrement.

¹ <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/je-f-03.02.03.02.05>

Au vu des éléments chiffrés issus d'une part de l'enquête conduite auprès des réseaux et d'autre part des statistiques globales du personnel et des heures de remplacement, le Conseil d'Etat est d'avis que la proportion de personnel remplaçant dans le secteur de l'accueil de jour des enfants apparaît raisonnable, compte tenu des contraintes propres à ce secteur, en particulier de l'obligation de remplacer le personnel absent, y compris au pied levé. Ce recours apparaît justifié en ce sens qu'il est quantitativement modéré et permet d'assurer l'encadrement des enfants et la continuité de la prestation d'accueil à l'intention des familles.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 mai 2022

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat